

Regionale krimp en woningbouw

Steeds meer gemeenten en regio's in Nederland zullen in de nabije toekomst te maken krijgen met een afname van het aantal huishoudens. Deze demografische krimp zal gevolgen hebben voor de woningvraag. Om te voorkomen dat naburige gemeenten met elkaar gaan concurreren is een regionale aanpak gewenst. Tegelijkertijd is mede door 'het regionale gat' (de gebrekkige institutionalisering van de regionale bestuurslaag) deze samenwerking lastig van de grond te krijgen. In dit artikel concluderen we dat een regionale aanpak alleen zinvol is als partijen bereid zijn financiële afspraken te maken over de verdeling van 'de pijn'.

door Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar

Regionale krimp en woningbouw verkend

Volgens de regionale bevolkingsprognoses van CBS en RPB (PEARL) zullen in de komende twintig jaar steeds meer regio's en gemeenten te maken krijgen met een flinke afname van het aantal inwoners en huishoudens (De Jong 2007). Zo zal één op de twee gemeenten te maken krijgen met een bevolkingsafname en één op de vijf gemeenten met een afname van het aantal huishoudens.

Deze demografische krimp zal vooral gevolgen hebben voor de woningmarkt, in positieve, maar primair in negatieve zin. Huishoudensdaling kan immers zorgen voor een ontspannen woningmarkt, een daling van de woningprijzen, meer aandacht voor de kwaliteit van het woningaanbod, maar ook voor een overaanbod van woningen, leegstand (gekoppeld aan verpaupering) en verdere segregatie van bevolkingsgroepen leiden (Van Dam et al. 2006). De omvang en urgentie van de problemen zal toenemen wanneer krimp geen lokaal maar regionaal fenomeen is en meerdere buurgemeenten met een dalend aantal inwoners en/of huishoudens te maken krijgt. In deze situatie heeft krimp namelijk een meer structureel karakter dan wanneer het 'slechts' om suburbanisatie gaat. In deze krimpgebieden gaat de aandacht vooral uit naar de sloop van overtollige woningvoorraad en de transformatie van bestaande woningvoorraad ten behoeve van de toekomstige woonbehoefte. Ze worden hierdoor minder aantrekkelijke regio's voor projectontwikkelaars. Het afzetrisico is vaak te groot. Of de huizenprijzen zijn zodanig laag dat ze de stichtingskosten niet of nauwelijks overstijgen.

Wanneer krimp zich regionaal voordoet, moet deze ook regionaal worden aangepakt. Immers, lokaal autonoom handelen en lokale competitie kunnen negatieve externe effecten hebben. Wanneer naburige gemeenten in geval van krimp bijvoorbeeld gewoon blijven doorbouwen en woningbouwprogramma's niet afstemmen, kan dit ruimtelijke overinvesteringen, leegstand, lange verkooptijden, stagnatie in de doorstroming en verliesleidende grondexploitaties tot gevolg hebben. Het belang van een regionale aanpak - regionale samenwerking - is dus groot, maar tegelijkertijd is het moeilijk om dit in de praktijk te brengen. Gemeenten zijn luiwerig hun woningbouwprogrammering naar beneden toe bij

te stellen, omdat ze hierdoor veel inkomsten mislopen. Hoe om te gaan met krimp is een verdelingsvraagstuk.

Nederland heeft vooralsnog weinig ervaring met demografische krimp. Om die reden wordt door het Ruimtelijke Planbureau onderzoek gedaan naar hoe in verschillende regio's in verschillende landen (Nederland, Duitsland en Engeland) wordt omgegaan met deze ontwikkeling. Hierover wordt in april 2008 gerapporteerd. Dit artikel bespreekt twee van de onderzochte regio's: Zuid-Limburg (Parkstad Limburg) en Noordoost Groningen (de Eemsdelta). De studie is gebaseerd op literatuuronderzoek, interviews en prognoses. Per casestudie zijn 10 à 12 interviews gehouden met medewerkers van overheidsinstanties (rijk, provincie, gemeenten), woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars.

Een regionale aanpak van de woningbouw vraagt om zowel regionale beleidsafspraken als om een uitvoering die deze afspraken respecteert. Beide aspecten komen hieronder aan bod, gevolgd door een aantal ideeën over hoe in de toekomst, mede in het licht van de nieuwe Wro, de praktijk verbeterd kan worden. Maar hieronder zullen eerst in het kort de problemen worden geschetst die zich bij krimp voordoen.

De probleemschets

Zuid-Limburg en Eemsdelta zijn beide regio's waarin meerdere gemeenten liggen die al een aantal jaar te maken hebben met een afnemend aantal inwoners en/of huishoudens. Bekende voorbeelden van krimpgebieden zijn Delfzijl, Kerkrade en Heerlen. Overigens krimpen niet alleen gemeenten in de Eemsdelta, maar ook in de naburige regio Oost-Groningen meerdere gemeenten. Reiderland is een van de bekendste voorbeelden. Volgens de PEARL prognose zal in zowel Zuid-Limburg als de Eemsdelta de huishoudenskrimp minstens tot 2025 aanhouden.

Zowel voor Zuid-Limburg als de Eemsdelta geldt dat de huishoudensdaling negatieve gevolgen heeft gehad voor de woningvoorraad. Te denken valt aan leegstand, verloedering en segregatie. Voor beide gebieden geldt dat deze negatieve gevolgen geconcentreerd neerslaan in bepaalde wijken, buurten en dorpen. Vooral vroeg naoorlogse woongebieden zijn vanwege hun gebrekkige kwaliteit (minder gewaardeerde woningvoorraad qua bouwstijl, wooncomfort en woninggrootte) kwetsbaar. Te denken valt aan arbeiderswoningen, portiek- en galerijflats. Daarnaast zijn kleine dorpen in minder gewaardeerde landschappen kwetsbaar. Ter illustratie in Kerkrade staat 5,4% van de totale woningvoorraad leeg. De leegstand doet zich met name voor in galerijflats en portiekwoningen.

Daarnaast slaan deze gevolgen vooral neer in de bestaande woningvoorraad en niet in de nieuwbouw. De nieuwbouw wint het qua kwaliteit namelijk van bestaande woningvoorraad. Hierin schuilt het gevaar dat commerciële partijen pas stoppen met het ontwikkelen van nieuwbouw als de verkoop hiervan stagneert. Doordat nieuwbouw vaak gewilder is dan bestaande bouw zal de verkoop relatief laat stagneren. Ervaringen in Oost-Groningen en Zuid-Limburg laten zien dat dit funest kan zijn voor de bestaande woningvoorraad. Immers op het moment dat de verkoopcijfers in de nieuwbouw stagneren dan is het kwaad - elders, vaak in dezelfde gemeente - al geschied en zijn in de bestaande woningvoorraad de gevolgen van huishoudensdaling merkbaar. Tot slot doen de problemen zich vooral voor in het laagste segment van de koopmarkt.

Behalve dat in de krimpgebieden vaak een overschot bestaat aan dit type woningen (de arbeiderswoningen, portiek- en galerijflats), zijn dit tevens de woningen die het meest kwetsbaar zijn. Bovendien is een deel van dit voormalige corporatiebezit verkocht, waardoor de mogelijkheden van projectmatige herstructurering worden beperkt. Immers de versnippering van het eigendom is toegenomen. Een voorbeeld is de wijk Vrieheide in Heerlen. Hier staan veel woningen van een slechte kwaliteit. Daardoor staan veel woningen te koop en dalen de huizenprijzen. Doordat in deze wijk de corporaties veel van hun bezit hebben verkocht komt projectmatige herstructurering moeilijk van de grond. Het aankopen van particulier bezit is (nog) niet aan de orde.

Een toekomstig probleem is dat de moeilijk verkoopbare en daardoor laaggeprijsde woningen vaak een lage sociale klasse aantrekken, die veel moeite heeft de eigen woning en de omgeving te onderhouden. In sommige gevallen komt de buurt in een negatieve spiraal terecht, die zeer moeilijk te doorbreken is. Een voorbeeld in Reiderland is het buurtschap Ganzedijk. Door de verkoop van de corporatiewoningen kwam de buurt in moeilijkheden. De laaggeprijsde woningen trok een lage sociaal-economische klasse aan en de leefomgevingskwaliteit verslechterde. Inmiddels is de verkoop van corporatiewoningen in Ganzedijk gestaakt.

Ondanks de krimp geldt voor beide krimpregio's (Zuid-Limburg en Eemsdelta) dat de komende jaren nog veel bouwplannen op de rol staan. De gemeentelijke uitbreidingsambities liggen vrij hoog. Gezien het vooruitzicht dat de huishoudenskrimp in de gebieden zal aanhouden zal de bouw van de plannen naar verwachting tot een overaanbod leiden. In Zuid-Limburg bedraagt het overaanbod aan woningbouwplannen ongeveer 8.000 woningen (Parkstad Limburg 2006). De gemeentelijke nieuwbouwplannen tot en met 2010 van de zeven gemeenten samen omvatten 10.000 woningen, terwijl maar behoefte is aan 2.000 woningen. Voor de Eemsdelta is niet exact bekend wat het overaanbod is. Wel komt uit een studie door Poulos van ABF (2006: 34) naar voren dat ook in Groningen sprake is van een overaanbod. Wanneer alle bouwplannen doorgang zouden vinden zou de leegstand in 2015 in de COROP gebieden Oost Groningen en Delfzijl uit kunnen komen op 6800 woningen (ofwel 7% van de voorraad). Om een overaanbod te voorkomen doen gemeenten er verstandig aan de geplande woningbouw onderling af te stemmen. Daarnaast doen gemeenten er verstandig aan niet allemaal voor dezelfde doelgroep te bouwen. Ook dit kan op regionaal niveau worden afgestemd.

Regionale woningbouwprogrammering

Hoewel de problemen waar beide krimpgebieden mee kampen overeenkomen, is hun aanpak verschillend. In Zuid-Limburg probeert men de krimpproblematiek op regionaal niveau aan te pakken. De WGR+ status die de regio heeft is een belangrijk middel om regionale aanpak van de grond te krijgen. Zuid-Limburg is de eerste Nederlandse regio die op eigen initiatief de WGR+ status heeft aangevraagd en verkregen. Hoewel demografische krimp niet de aanleiding was om deze status aan te vragen, wordt deze organisatievorm nu wel gebruikt om de problemen die zich als gevolg van de krimp op de woningmarkt voordoen aan te pakken.

Een voordeel van de WGR+ status is dat de bevoegdheid voor onder andere woningbouw is overgeheveld van gemeentelijk naar regionaal niveau. Dit vergemakkelijkt de onderlinge afstemming van bouwplannen. Een ander voordeel is de continuïteit ervan, wat het per-

spectief en de tijdshorizon van de betrokken partijen verlengt. De zeven gemeenten van Parkstad Limburg hebben samen een regionale woonvisie opgesteld, waarin ze tot een regionale woningbouwprogrammering proberen te komen. Anders dan aanvankelijk de bedoeling was, is bij de selectie van de plannen alleen aandacht besteed aan de juridische status, ofwel 'hardheid', van de plannen en niet aan de bijdrage die een plan aan de woonkwaliteit van een regio levert. De reden hiervoor is dat 'harde plannen' voor gemeenten moeilijk en niet zonder kosten (denk aan bouwclaims) zijn terug te draaien. Bovendien zou het intrekken van bouwvergunningen of andere toezeggingen het vertrouwen van marktpartijen in de overheid kunnen schaden. Uiteindelijk heeft Parkstad Limburg de overmaat aan plannen weten terug te brengen tot ongeveer 3.200 woningen. Met het oog op zogenoemde pijplijneffect achten de betrokken partijen verdere selectie van plannen niet nodig. Immers naar verwachting zal maximaal 70% van de geplande woningen verkocht en gebouwd worden. Daarbij komt dat het bouwen van 2240 woningen in periode van drie jaar (2007-2010) ambitieus is en waarschijnlijk niet zal worden gehaald. Bijzonder aan de regionale woonvisie is dat de samenwerking zich niet alleen heeft beperkt tot de gemeenten, maar dat ook corporaties en geïnteresseerde projectontwikkelaars bij het proces zijn betrokken.

In de Eemsdelta is men wat betreft regionale aanpak nog niet zover. Hoewel de verschillende partijen die actief zijn op de woningmarkt inzien dat een regionale aanpak gewenst is, komt dit nog niet van de grond. Een oorzaak hiervan is dat de gemeenten genoeg aan zichzelf hebben. Het zijn met name de provincie en de regionaal opererende woningbouwcorporatie die het onderwerp oppakken. De corporatie door onder andere meer woningen te slopen dan nieuw te bouwen. De provincie door inmiddels een aantal jaren een streng contigentenbeleid te voeren. Daarnaast geeft de provincie met behulp van ISV-middelen de herstructurering in de centra voorrang. Momenteel wordt het onderwerp 'demografische ontwikkelingen' als één van de centrale thema's voor het nieuwe Omgevingsplan uitgewerkt.

Op gemeentelijk niveau worden wel verschillende krimpstrategieën gevoerd. Zo heeft men in Delfzijl een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) opgericht die gezien kan worden als 'kernontwikkelingsmaatschappij'. De Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD) zorgt voor de totale herstructurering van Delfzijl en heeft daarbij de ontwikkelrechten exclusief gegund aan een consortium van twee ontwikkelaars en de corporatie. In de eerste plaats om marktkennis in te brengen daarnaast om het risico voor partijen te verkleinen en een voorspoedige uitvoering te stimuleren. Omdat de OMD alle grond in bezit heeft en de ontwikkelende partijen pas hoeven te betalen voor die grond als zij de woningen gebouwd hebben, ligt het risico geheel bij de OMD. Er is geen prikkel voor de bouwers om snel te investeren. Momenteel schatten de ontwikkelaars het risico nog als te hoog in en zijn de renteverliezen voor de OMD.

Regionale uitvoering

Gemeenten in Nederland kenden tot voor kort vooral de rationaliteit van het bouwen, en minder die van het slopen en herstructureren. Dit is heel begrijpelijk. Tot zeer recent groeiden ook vrijwel alle regio's in Nederland. Maar een andere belangrijke factor is de inkomsten die gemeenten halen uit groei. Veel gemeentelijke inkomsten zijn op een of andere manier gerelateerd aan het aantal inwoners of het aantal huishoudens en huizen. De gemeentelijke inkomsten uit bouwprojecten nemen toe naarmate er meer gebouwd wordt.

De WOZ-inkomsten worden hoger naarmate het aantal woningen groeit. Wat de effecten van demografische krimp op de specifieke uitkering en de uitkering uit het gemeentefonds is, is niet exact bekend. De Raad voor de financiële verhoudingen, de Raad voor het openbaar bestuur en de VROMraad voeren momenteel een onderzoek uit naar de impact van demografische krimp voor de financiële handelingsruimte van gemeenten.

Al deze inkomsten worden gegeneerd op gemeentelijk niveau, terwijl de afspraken op regionaal niveau – ook in niet krimpregio's – worden gemaakt. De afstemming tussen beide niveaus kan problemen opleveren. Dit komt voor een deel door het zogenaamde 'regionale gat' (WRR, 1998). Dit houdt in dat veel problemen zich voordoen op het regionale niveau zonder dat daar institutioneel een adequaat antwoord op is. In het geval van de WGR+ regio's is een nadeel dat het financiële en juridische instrumentarium tamelijk beperkt is. De samenwerking is vooral een kwestie van goede wil en vertrouwen. Wanneer individuele gemeenten zich niet houden aan de regionaal gemaakte woningbouwafspraken heeft de regio weinig sanctiemogelijkheden.

De uitvoering van regionale woningbouwafspraken zal uiteindelijk gestalte moeten krijgen op het niveau van locatieontwikkeling. Hierbij moet een beroep gedaan worden op de bereidwilligheid van individuele gemeenten. Zo zullen gemeenten hun ruimtelijke ordeningsbeleid af moeten stemmen op de regionale woningbouwafspraken. Ze moeten allen bestemmingsplannen herzien, vrijstellingen verlenen en bouwvergunningen afgeven voor het regionaal afgesproken aantal en type woningen. Tenzij de regio instemt met een afwijking van die afspraak. Indien er ook afspraken gemaakt worden over de bouwlocaties dan zal ook daar rekening mee moeten worden gehouden in het gemeentelijk planologisch beleid. Maar ook het gemeentelijke grondbeleid en de gronduitgifte zal in dienst moeten staan van het regionaal beleid.

Hoe voorkom je nu dat gemeenten niet slechts vrijblijvend afspraken maken, maar ook waarmaken wat ze afspreken? Dit kan voorkomen of verminderd worden langs twee wegen. Bij de eerste is de rol van de provincie van belang. De provincie heeft mogelijkheden om in te grijpen in het gemeentelijk beleid. Binnen de huidige wet zijn dat met name de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van het bestemmingsplan, de 'concrete beleidsbeslissingen' in het streekplan en de aanwijzingsbevoegdheid. Maar ook hier geldt dat de provinciale belangen wel in lijn gebracht moeten worden met de regionale belangen. De andere manier om ervoor te zorgen dat gemeenten 'zeggen' en 'doen' combineren is meer bottom-up. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hun beleidsvorming te koppelen aan een uitvoeringsstrategie. Hierbij kan gedacht worden aan regionaal grondbeleid, een regionaal sloopfonds, een grondbank etc. In ieder geval een middel om baten en kosten regionaal te verevenen. Dit kan er voor zorgen dat een gemeente als Heerlen financieel profiteert – ten gunste van sloop en herstructurering – van de ontwikkelingspotenties in Voerendaal. Zover is het in Parkstad en de Eemsdelta nog (lang) niet. In zijn algemeenheid komt regionaal grondbeleid in Nederland nog maar moeizaam van de grond. Daarbij komt dat in een krimpgebied met een ontspannen woningmarkt de keuze voor consumenten groot is en de marges op nieuwbouwprojecten klein. De mogelijkheden voor verevening worden hierdoor kleiner.

Tot slot

Vanuit het probleem 'krimp' bezien zou gemeentelijke herindeling wellicht de meest effectieve oplossing zijn. Door herindeling zouden negatieve externe effecten van autonoom gemeentelijk handelen kunnen worden geïnternaliseerd. In dat geval is degene die de beleidsinhoud vaststelt dezelfde als die hem uit moet voeren. Maar voor veel andere beleids-terreinen ontstaat dan wellicht niet de geëigende bestuurlijke schaal. Daarbij leidt herindeling vaak tot veel oppositie van de inwoners, met name van kleinere gemeenten.

De nieuwe Wro, inclusief de grondexploitatiewet, biedt enkele mogelijkheden, maar niet heel veel meer dan nu. Zo kunnen gemeenten gezamenlijk een exploitatieplan maken. Maar ook dit is op vrijwillige basis. Verder zegt de wet nog weinig – het regionale hoofdstuk (5) is nog niet ingevuld – over regionale taken en bevoegdheden. Wel krijgen provincies de bevoegdheid om zelf bestemmings- of inpassingsplannen te maken indien er sprake is van een provinciaal belang. Deze kunnen ze inzetten maar ze kunnen hem ook gebruiken om gemeenten onder druk te zetten, zoals dat bijvoorbeeld recentelijk bij de Rijn-Gouwelijn in de provincie Zuid-Holland is gebeurd. De provincie gebruikt haar toekomstige bevoegdheid als drukmiddel om de tramlijn door de Leidse binnenstad aan te leggen.

Het meeste hangt toch af van de bereidheid van gemeenten. Als het gemeenten ernst is met krimp en als het ze ernst is met regionale samenwerking – beiden worden in ieder geval met de mond beleden – dan zullen ze in het licht van krimp een gezamenlijke woningbouwprogramma moeten maken. Maar nog belangrijker, ze zullen in staat en bereid moeten zijn om dit te laten vergezellen door financiële afspraken. Boter bij de vis!

Over de auteurs: Drs. Femke Verwest, drs. Niels Sorel en dr. Edwin Buitelaar zijn werkzaam als onderzoekers bij het Ruimtelijk Planbureau (RPB).

Literatuur

- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006), Krimp en Ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- Jong, A. de (2007), Regionale huishoudensprognose 2005-2025, Ruimtelijk Planbureau/Centraal bureau voor Statistiek, Den Haag.
- Parkstad Limburg (2006), Regionale Woonvisie op Hoofdpijnen Parkstad Limburg 2006-2010, Parkstad Limburg geeft Ruimte!, Vastgesteld door de Parkstad Raad op 11 december 2006, Heerlen.
- Poulos, C. (2006), Nieuwbouw en transformatie in de regio's Delfzijl en Oost Groningen: hoe gaan we om met krimp?, Delft, ABF
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1998), Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. Den Haag: Sdu Uitgevers.